



Tilburg University

Verslag expertmeeting

Cremers, Jan; Said, Samiha

Publication date:
2016

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Cremers, J. (null), & Said, S. (null). (2016). Verslag expertmeeting: De sociale dimensie van grensoverschrijdend werken., Tilburg Law School.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



Understanding Society

Verslag Expertmeeting

De sociale dimensie van grensoverschrijdend werken

25 APRIL 2016

TILBURG LAW SCHOOL

AUBERGE DU BONHEUR

INT-AR

Databank Arbeidsmigratie

Financieel mogelijk gemaakt door het
Instituut Gak / ISSN: 2468-2527

Department of Labour Law and Social Policy

Postbus 90153 • 5000 LE Tilburg • Bezoekadres • Prof. Cobbenhagenlaan 221 • Tilburg • Telefoon 013 466 81 31

IBAN NL74ABNA0602142539 • BIC ABNANL2A • BTW-nr NL002791250B01

www.tilburguniversity.edu

‘De sociale dimensie van grensoverschrijdend werken’

**Verslag expertmeeting
Auberge du Bonheur - Tilburg
25 april 2016**

Inleiding

Dagvoorzitter Jan Cremers heette de deelnemers welkom en behandelde in het kort de dagorde van deze expertmeeting (zie Bijlage 1). Tijdens het eerste deel zullen de gedachten worden behandeld die door de Europese Commissie zijn geformuleerd aangaande een Europese Pijler van sociale rechten. De Commissie wil met de in de reader voor deze bijeenkomst opgenomen documenten de aanzet geven voor een brede consultatie (tot eind 2016). De in deze documenten verwoorde gedachten richten zich in eerste instantie tot de landen van de Eurogroep; de overige EU-lidstaten kunnen desgewenst aansluiten. Vooralsnog is niet duidelijk of de Commissie uiteindelijk (en aansluitend) wil overgaan tot de opstelling van een catalogus van nieuwe sociale maatregelen. De Commissie spreekt over een drietal doelstellingen: een beoordeling van de bestaande *acquis*, het analyseren van belangrijke nieuwe trends en ontwikkelingen en het verzamelen van inzichten en meningen over de verschillende benoemde thema's. De onderdelen van de Sociale Pijler bestrijken een drietal beleidsterreinen: gelijke kansen en uitgangspunten voor de toetreding tot de arbeidsmarkt (een zestal thema's), billijke arbeidsvoorwaarden en omstandigheden (vier thema's) en adequate sociale bescherming (tien thema's).

Het tweede deel van de middag zal gewijd zijn aan het debat over grensoverschrijdende detachering en de voorstellen voor een 'doelgerichte' herziening van de huidige Detacheringsrichtlijn (Richtlijn 96/71/EG). Met deze herziening beoogt de Europese Commissie de gelijke behandeling op de arbeidsmarkt te versterken en in de Europese eengemaakte markt een balans te creëren tussen de vrije dienstverlening en de sociale grondrechten.

Hij gaf aan dat deze expertmeeting onderdeel uitmaakt van een langer lopend project van de Tilburg Law School, mogelijk gemaakt door Instituut Gak, over arbeidsmigratie en de gevolgen van de internationalisering van de arbeidsmarkt voor de Nederlandse arbeidsverhoudingen en de sociale zekerheid. Hij attendeerde de deelnemers tevens op de nog volop in ontwikkeling zijnde databank arbeidsmigratie die wel al online staat:

<https://www.tilburguniversity.edu/nl/over/schools/law/intar/>

Deel I ‘De Europese Pijler van sociale rechten – nut en noodzaak’

Het eerste deel van de expertmeeting werd ingeleid door professor Paul Schoukens (Tilburg Law School & Instituut voor Sociaal Recht KU Leuven). Zijn presentatie (‘European pillar social rights: why more European social (security) rights?’) treft u als bijlage 2 aan.

Eén van de doelstellingen van de Europese Unie is het bevorderen van een hoog niveau van sociale bescherming. Wat dit precies inhoudt, is evenwel onduidelijk, nu deze doelstellingen in het Verdrag over de Werking van de Europese Unie (VWEU) niet verder zijn uitgewerkt. Het sociale beleid van de Europese Unie liet zich in de voorgaande jaren steeds kenmerken door een minimale vorm van bemoeienis, waarbij de nadruk op coördinatie van bestaande regels lag. Harmonisatie was enkel aan de orde indien het de realisatie van specifieke doelstellingen betrof, zoals de gelijke behandeling van mannen en vrouwen. De ontwikkeling richting een Europese Pijler van sociale rechten is dan ook opvallend te noemen.

De Europese Pijler van sociale rechten is onder meer op de kaart gekomen door het ‘Horizon 2020-programma’ van de EU. Met Horizon 2020 zal de EU in de periode 2014-2020 in totaal 70 miljard euro investeren in wetenschap en innovatie, waarbij bijzondere aandacht uitgaat naar sociaal beleid. In dit verband wordt onder meer gesproken van een Europees ‘Sociaal Model’. Vastgesteld wordt dat dit Sociaal Model (nog) geen concreet omlijnd model is en dat evenmin duidelijk is wat de juridische waarde van het hier bedoelde Sociaal Model is. Wel kan worden vastgesteld dat het Sociaal Model gegrond is op traditionele socialezekerheidsnormen die oorspronkelijk in het kader van de IAO en de Raad van Europa werden uitgewerkt. Zo is er een duidelijke focus op sociale verzekeringen, inkomensbescherming (waarbij een sterke relatie aanwezig is tussen de hoogte van de uitkering en de hoogte van het inkomen) en solidariteit. De EU liet tot heden na deze minimumnormen te onderschrijven.

Bij het ontwikkelen van een Europese Pijler van sociale rechten, speelt ook het Europees semester een belangrijke rol. Het Europees semester is het kader voor de afstemming van het economische beleid binnen de lidstaten van de EU. Binnen dit semester publiceert de Europese Commissie onder meer de Jaarlijkse Groeiraming (*Annual Growth Survey*), waarin een overzicht wordt gegeven van de economische situatie in iedere lidstaat. Naar aanleiding van deze groeiraming stellen de lidstaten een plan op voor hun economische ontwikkeling op de middellange termijn, waarop de Europese Raad – op voorstel van de Europese Commissie – aanbevelingen aan iedere lidstaat doet.

Uit deze aanbevelingen zou mogelijk kunnen worden afgeleid welke algemene visie de EU hanteert op het gebied van sociale zekerheid. Een probleem is echter dat deze aanbevelingen vaak weinig concreet zijn. Zo kan uit de aanbeveling *'keep benefits adequate'*, weinig concreets worden afgeleid. Bovendien zal een *'adequate uitkering'*, in elke lidstaat anders worden uitgelegd. Van belang is verder dat deze aanbevelingen hoofdzakelijk worden gedaan uit het oogpunt van economische efficiëntie en economische effectiviteit. De aanbevelingen worden zelden gedaan vanuit sociale doelstellingen en als dit al gebeurt, zijn de aanbevelingen zeer vaag. De sociale zekerheid wordt derhalve binnen de EU in grote mate vanuit een economische invalshoek benaderd. Hoewel het nodig is om bij de vormgeving van sociale zekerheid rekening te houden met economische aspecten, is het riskant om de sociale zekerheid *enkel* vanuit die economische invalshoek te benaderen. De focus op betaalbaarheid van sociale zekerheid, kan de sociale zekerheid in die zin zelfs verarmen.

Aansluitend op de presentie van professor Paul Schoukens reageerde Agnes Jongerius (vicevoorzitter Sociale Commissie Europees Parlement) op de sociale agenda van de Europese Commissie.

Het duiden van de sociale agenda van de Europese Commissie is niet eenvoudig. Bij zijn aantreden liet Commissievoorzitter Juncker weten dat hij streeft naar een *'Triple A'* sociaal Europa. Naar aanleiding van die uitspraak is Juncker bij diverse gelegenheden gevraagd wat dit concreet inhoudt. Concrete voorstellen bleven echter steeds uit, zodat vooralsnog onduidelijk is op welke wijze de Commissie naar een *'Triple A'* sociaal Europa tracht toe te werken.

Ten aanzien van de Europese Pijler van sociale rechten merkt Agnes Jongerius op dat hierover geen advies aan het Europees Parlement is gevraagd. Het document ligt thans voor een jaar ter consultatie (waarschijnlijk mede in verband met het *'Brexit'*-referendum, waar Groot-Brittannië op 23 juni a.s. over zal stemmen). Jongerius laat weten dat het Europees Parlement de consultatieronde waarschijnlijk niet zal afwachten, maar mogelijk met een initiatiefrapport zal komen, waarin de eigen opvatting van het Europees Parlement ten aanzien van de Europese Pijler van sociale rechten zal worden uiteengezet.

Garanties op succes zijn er niet. Uit tal van ontwikkelingen (discussies in verband met de vluchtelingenproblematiek, presidentsverkiezingen in Oostenrijk, negatieve uitslag referendum verdrag Oekraïne, politieke situatie Frankrijk, etc.) valt op te maken dat het momenteel niet goed gesteld is met het vertrouwen in de Europese samenwerking. In dat verband vond

Jongerius de opmerking van Juncker niet ongegrond dat hij mogelijksterwijs de Commissie ‘van de laatste kans’ zou gaan leiden.

Debat naar aanleiding van de presentaties van professor Paul Schoukens en Agnes Jongerius over gelijke behandeling, fatsoenlijk werk en eerlijke concurrentie in grensoverschrijdend perspectief.

Door de deelnemers aan de expertmeeting is uitvoerig gedebatteerd over de Europese Pijler van sociale rechten. Onder meer werd ingegaan op het doel van deze Pijler. Het blijft lastig het initiatief te beoordelen, en te bepalen hoe het moet worden ingevuld, zolang dit doel niet vastligt. Tijdens het debat werd als uitgangspunt genomen dat het doel van de Europese Pijler van sociale rechten is te streven naar een gelijkwaardig niveau van sociale protectie binnen de EU.

Over de invulling van de Europese Pijler wordt opgemerkt dat men bij het vaststellen van sociaal beleid steeds lijkt te zoeken naar gemeenschappelijke normen die als basis voor een dergelijk sociaal beleid kunnen dienen. Dit terwijl communautaire regelgeving vaak beter lijkt te werken wanneer de eigenheid van de systemen van de afzonderlijke lidstaten in stand wordt gehouden. Afgevraagd wordt dan ook of een dergelijke insteek niet de voorkeur zou moeten hebben.

De vraag werd opgeworpen of de verschillen tussen de lidstaten op het gebied van sociale zekerheid niet te groot zijn om een vorm van regelgeving na te streven die verder gaat dan enkel coördinatie. Daar tegenover wordt gesteld dat de ILO en de Raad van Europa wel manieren hebben gevonden om over deze verschillen heen te stappen. Ook met behoud van de bestaande verschillen tussen de lidstaten, is het dus mogelijk om een aantal basisprincipes af te spreken, bijvoorbeeld omtrent bepaalde minima.

Ook de positie van zogenaamde derdelanders kwam tijdens het debat aan bod. Deze derdelanders komen namelijk in het geheel niet terug in de Europese Pijler. De verklaring hiervoor is waarschijnlijk gelegen in het feit dat men eerst de ‘eigen zaken’ goed op orde wenst te hebben. Zolang er geen concreet en werkbaar plan ligt voor het eigen sociale beleid, zal er ook geen (of althans: weinig) draagvlak zijn voor beleid ten aanzien van derdelanders.

Voorts kwamen tijdens het debat de verkenningen van een *European Employment Benefit* (Europese werkloosheidsverzekering) aan bod. Niet bekend is hoe concreet de verkenningen rondom dit onderwerp zijn en hoe een Europese werkloosheidsverzekering eventueel past in de Europese Pijler. Hoewel de *European Employment Benefit* in het algemeen als een mooi initiatief wordt gezien, werd de vraag gesteld of dit bij de huidige stand van zaken ook

zinnig is. Een dergelijke verzekering zal – wil men daar de gewenste werking van uit laten gaan – in een breder perspectief moeten worden geplaatst. Onduidelijk is nog hoe men een en ander wenst te positioneren.

Tot slot is tijdens het debat gewezen op het toenemende gebrek aan vertrouwen in een Europese samenwerking. De EU is lang een sterke speler in de wereldeconomie geweest, enkel door het creëren van een (steeds grotere) interne markt. Mogelijk is die tijd voorbij of in elk geval sterk aan het veranderen, door de ‘geopolitieke’ problemen waarmee de EU nu te maken heeft.

Deel II ‘Herziening van de detacheringsrichtlijn’

Het tweede deel van de expertmeeting werd ingeleid door professor Mijke Houwerzijl (Tilburg Law School/Rijksuniversiteit Groningen). Haar presentatie (‘Herziening van de detacheringsrichtlijn’) treft u als bijlage 3 aan.

De huidige Detacheringsrichtlijn (Richtlijn 96/71/EG) is tot stand gekomen in de jaren '90 van de vorige eeuw en is in 1996 in werking getreden. De Detacheringsrichtlijn werd ontwikkeld in een tijd waarin de loonverschillen tussen de toenmalige lidstaten nog niet zo groot waren en de EU bovendien uit minder lidstaten bestond. Toch leidde de totstandkoming van de oorspronkelijke Detacheringsrichtlijn toen al tot weerstand, vooral omdat men vreesde dat de richtlijn *sociale dumping* in de hand zou werken.

Ongeveer 20 jaar na de aanname van de Detacheringsrichtlijn, heeft de Europese Commissie een voorstel tot ‘doelgerichte herziening’ van de Detacheringsrichtlijn uitgebracht. Het aantal lidstaten is toegenomen en mede daardoor zijn de loonverschillen tussen de lidstaten onderling toegenomen. Tevens heeft men geconstateerd dat detachering onbedoeld een verdienmodel is geworden waarbij soms misbruik wordt gemaakt van deze loonverschillen. Hoewel het vanwege gebrekkige cijfers, lastig is om het aantal detacheringen nauwkeurig vast te stellen, heeft men onder meer aan de hand van A1-verklaringen in het kader van de Coördinatieverordening (Verordening 883/2004) kunnen vaststellen dat het aantal detacheringen tussen 2010 en 2014 met 44,4% is toegenomen. Vooral de detachering van ‘lagelonenlanden’ naar ‘hogelonenlanden’ is sterk toegenomen.

De onderlinge loonverschillen en het oneigenlijke gebruik van detachering, verstoren de gelijke mededingingsvoorwaarden en ondermijnen de vlotte werking van de interne markt. Het is dan ook van belang daar grip op te krijgen. De beoogde herziening is tevens bedoeld om bij te dragen aan een betere coherentie met andere EU-regelgeving (zoals Verordening 883/2004). Meer coherentie zorgt immers voor minder ruis tussen regelgeving onderling, het kan bijdragen tot een beter begrip van de Europese regelgeving en daarmee tot de bevordering van het vrij verkeer van diensten, aldus de Europese Commissie. De herzieningsvoorstellen bevatten een vijftal kernthema's.

Een van de beoogde wijzigingen van de Detacheringsrichtlijn is de wijziging van de term ‘minimumloon’ in de term ‘bezoldiging’, waarmee een ruimer loonbegrip zal worden gevestigd. Voorts wordt voorgesteld om de thans bestaande verplichting om (eventuele) voorschriften die in de gastlidstaat zijn vastgesteld bij algemeen verbindende collectieve overeenkomsten voor gedetacheerde werknemers in de bouwsector, uit te breiden tot alle

economische sectoren. Opgemerkt wordt dat deze wijziging in Nederland – gezien de wijze waarop een en ander thans in de WAGA is geïmplementeerd – feitelijk weinig tot geen effect zal hebben. Ook krijgen lidstaten de optie om, in het kader van ketens van onderaanneming, de regels inzake bezoldiging waaraan de hoofdaannemer is onderworpen, op de gedetacheerde werknemer toe te passen, ook wanneer deze regels het resultaat zijn van collectieve overeenkomsten die niet algemeen verbindend zijn. Verder zal het beginsel van gelijke behandeling met lokale uitzendkrachten, zoals neergelegd in de uitzendrichtlijn, ook verplicht moeten worden toegepast op gedetacheerde uitzendkrachten.

Een ander belangrijk onderdeel van het wijzigingsvoorstel, is het voorgestelde art. 2 bis. Op grond van dit artikel zullen gedetacheerde werknemers bij lange termijn detachering (langer dan twee jaar) tenminste onder de verplichte beschermingsregels van het arbeidsrecht van de gastlidstaat komen te vallen. Onduidelijk is echter of dit gevolgen heeft voor het op de overeenkomst toepasselijke recht na twee jaar detachering. Art. 2 bis lid 1 vermeldt alleen dat het gastland vanaf 24 maanden geacht wordt ‘het gewoonlijk werkland’ te zijn. Volgens het begeleidende persbericht, toelichting op het voorstel en zelfs de considerans, is het echter de bedoeling dat vanaf 24 maanden het recht van het gastland in zijn geheel van toepassing wordt. Er is dus duidelijk sprake van een discrepantie tussen de voorgestelde bepaling (art. 2 bis lid 1) en de klaarblijkelijke bedoeling van de Europese Commissie. Het persbericht vermeldt voorts over art. 2 bis: *‘Een vergelijkbare 24-maandenregel bestaat al in de wetgeving betreffende de coördinatie van de sociale zekerheid’*. De in art. 2 bis lid 1 geïntroduceerde 24-maandentermijn bestaat inderdaad al in de Coördinatieverordening voor de sociale zekerheid (Verordening 883/2004), zodat de toevoeging van art. 2 bis zou bijdragen aan de coherentie tussen de arbeidsrechtelijke en de sociaalzekerheidsrechtelijke positie van de gedetacheerde werknemer.

Belangrijk is de verhouding tussen beoogd art. 2 bis lid 1 en de Rome-I Verordening. Het recht dat op een overeenkomst van toepassing is wordt in grensoverschrijdende situaties als hier bedoeld bepaald door de Rome I-verordening (Verordening 593/2008). Art. 8 lid 2 van die verordening bepaalt dat het gewoonlijk werkland in beginsel niet wijzigt wanneer een werknemer tijdelijk (bijvoorbeeld in het kader van detachering) in een andere lidstaat werkzaam is. Het voorgestelde art. 2 bis doorkruist dit uitgangspunt. Een eerste vraag die zich voordoet, is de vraag of een dergelijke doorkruising mogelijk is. Voorts kan men zich afvragen welke rol de ‘ontsnappingsclausule’ van art. 8 lid 4 van de Rome I-verordening speelt. Het wijzigingsvoorstel rept hier niet over. Ook de rol van art. 9 van de Rome I-verordening blijft vooralsnog onduidelijk. Er zijn dus nog wat ‘losse eindjes’.

Aansluitend op de presentatie van professor Mijke Houwerzijl, reageert Agnes Jongerius met een toelichting op de voorgestelde wijziging van de Detacheringsrichtlijn (werkwijze en standpuntbepaling).

Agnes Jongerius stelt vast dat er een vrij ingewikkeld voorstel ligt waar bovendien – zoals professor Mijke Houwerzijl ook stelt – nog wat ‘losse eindjes’ aan zitten. Dat men een ‘doelgerichte’ voorziening voor ogen heeft, duidt er mogelijk op dat alle overige (niet behandelde) punten in stand dienen te blijven. Duidelijk is dit echter niet. Voorts is onduidelijk hoe het voorstel zich verhoudt ten opzichte van ontwikkelingen en plannen in de transportsector.

Eerste beoordeling door de sociale partners en debat naar aanleiding van presentaties professor Mijke Houwerzijl en Agnes Jongerius.

Na afloop van de presentaties van professor Mijke Houwerzijl en Agnes Jongerius, is door de deelnemers aan de expertmeeting uitvoerig gedebatteerd over de doelgerichte herziening van de Detacheringsrichtlijn. Daarbij werd allereerst opgemerkt dat deze herziening niet los kan worden gezien van de in de Handhavingsrichtlijn vastgestelde verbeterde controle- en samenwerkingsmogelijkheden.

Tijdens het debat kwam onder meer aan het licht dat de termijn van 24 maanden door sommigen te lang werd bevonden. Zo werd geopperd de hier bedoelde termijn te koppelen aan de termijn die in de belastingwetgeving wordt gehanteerd, namelijk de termijn van 6 maanden. Anderzijds werd geponeerd dat het aansluiten bij de termijn in het belastingrecht evenmin wenselijk lijkt, nu in die situatie (grotere) verschillen zullen ontstaan tussen de toepassing van de regels inzake het socialezekerheidsrecht en de regels inzake het arbeidsrecht.

Tevens is aandacht besteed aan de verbondenheid van de werknemer aan de arbeidsmarkt van het thuisland dan wel het werkland. Hoewel men bij langdurige detachering vaak niet met het thuisland verbonden blijft, betekent het feit dat men langer dan 24 maanden wordt gedetacheerd niet per definitie dat de band met het thuisland verbroken is. In dit verband kwam wederom de betekenis van de ‘ontsnappingsclausule’ van art. 8 lid 4 van de Rome I-verordening aan bod. Hierover werd opgemerkt dat de ‘nauwere band’ waar in dat artikel over wordt gesproken, in sommige (uitzonderings-)situaties zelfs na 12 jaar nog aanwezig kan worden geacht (zie het arrest Schlecker). Het is dus van belang vast te stellen hoe art. 8 lid 4 van de Rome I-verordening zich tot het voorgestelde art. 2 bis verhoudt. Idealiter zouden de regels inzake detachering (dus arbeid onder de condities van het thuisland) worden beperkt tot de groep waar het feitelijk om gaat; namelijk de

gedetacheerde werknemers die een band met het thuisland hebben en houden. In dit verband wordt ook verwezen naar een recent Fins arrest.

Voorts is geopperd dat de in het voorstel opgenomen 24-maandentemrijn ook negatief zou kunnen worden geïnterpreteerd. Gesteld zou kunnen worden dat de gedetacheerde werknemer de eerste 24 maanden van detachering in elk geval niet onder de werking van het vrij verkeer van werknemers valt. Zou men op deze wijze redeneren, dan zou tevens gesteld kunnen worden dat een gedetacheerde werknemer pas na 24 maanden als ‘volwaardig’ werknemer kan worden beschouwd. Dit zou onwenselijk zijn.

Tijdens het debat werd voorts ingebracht dat tijdslimieten in het algemeen nodig lijken te zijn om regelgeving te kunnen handhaven. Wellicht zou een ‘*rebuttable presumption*’ (weerlegbaar rechtsvermoeden) een geschikt compromis kunnen vormen, in die zin dat na een bepaalde termijn wordt verondersteld dat er geen sprake meer is van detachering in de zin van de Detacheringsrichtlijn, waarbij partijen derhalve de mogelijkheid hebben dit vermoeden te weerleggen. In dat verband zou zelfs kunnen worden gedacht aan een sectorale invulling (lijkend op het Nederlandse driekwart-dwingend recht), waarbij de sociale partners een prominentere rol omtrent deze problematiek krijgen. Bijkomend voordeel zou zijn dat dit de sociale dialoog bevordert, iets wat de Commissie in het document over de Europese Pijler van sociale rechten benoemt als een belangrijk punt.

Tot slot wordt opgemerkt dat men te allen tijde het verschil tussen het arbeidsrecht en het socialezekerheidsrecht in het oog dient te houden. Hoewel de twee voornoemde rechtsgebieden vaak nauw met elkaar verweven zijn, zijn deze tegelijkertijd anders van aard, zodat de regelgeving niet altijd één op één met elkaar in overeenstemming kan – of zou moeten worden – gebracht. Anderzijds is een coherent stelsel gewenst waarbij afstemming tussen de beleidsterreinen kan worden gewaarborgd.

Tilburg, 9 mei 2016, Samiha Said, Jan Cremers